

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 1 kwietnia 2022 r.
Sygn. akt IV SA/Po 833/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska w Sulmierzycach
ul. Rynek 11
63-750 Sulmierzyce

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 kwietnia 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 28 stycznia 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz
Anna Kaczmarek
st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

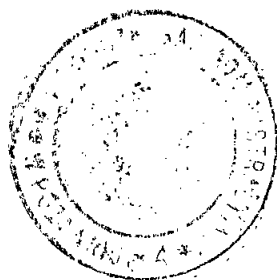
Dnia 28 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Maciej Busz
	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann (spr.)
	Sędzia	WSA Józef Maleszewski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 stycznia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Sulmierzycach
z dnia 30 września 2019 r. nr VIII/55/2019
w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta
Sulmierzyce w rejonie ulicy Odolanowskiej w Sulmierzycach

1. **stwierdza nieważność § 6 zaskarżonej uchwały;**
2. **zasądza od Miasta Sulmierzyce na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 września 2019 r. Rada Miejska w Sulmierzycach (dalej też jako „Rada Miejska”) podjęła uchwałę Nr VIII/55/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Sulmierzyce w rejonie ulicy Odolanowskiej w Sulmierzycach (zwaną dalej w skrócie „Uchwałą”, „Planem miejscowym” lub „Planem”). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 14 października 2019 r. pod pozycją 8628.

Pismem z 14 maja 2020 r. (KN-I.0552.46.2020.2) Wojewoda Wielkopolski (dalej jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez pełnomocnika r.pr. Magdalenę Majchrzak, zaskarżył Uchwałę w części, wnosząc o:

1. stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 Uchwały;
2. zasądzenie od Gminy Sulmierzyce na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor, przytoczywszy treść art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293; dalej w skrócie „u.p.z.p.”) oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; dalej w skrócie „rozporządzenie MI”) wyjaśnił, że w § 6 ust. 1 Uchwały, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu ustalono *„pasy eksploatacyjne dla projektowanych sieci infrastruktury technicznej, granicznie nie wyznaczone na rysunku planu, o szerokościach uzależnionych od średnicy oraz typu sieci, zgodnie z przepisami odrębnymi, w granicach których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów budowlanych”*. W ocenie Skarżącego tak sformułowane ustalenia, uniemożliwiające jednoznaczne określenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, powodują naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie regulowanym art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Tymczasem akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Wojewoda zauważył, że zgodnie z treścią i z rysunkiem Planu nie wyznaczono przebiegu nowych, projektowanych sieci infrastruktury technicznej. Zarazem podkreślił,

ze przepisy odrębne nie określają wprost zakresu ograniczeń od wszystkich rodzajów sieci infrastruktury technicznej. Przykładowo brak jest takich przepisów odnośnie [do] linii elektroenergetycznych, w zakresie których o dopuszczalnej lokalizacji obiektu budowlanego decydują w głównej mierze względy bezpieczeństwa eksploatacji oraz w zakresie budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi poziom oddziaływania pola elektromagnetycznego. Zdaniem Skarżącego w związku z brakiem kompleksowego uregulowania lokalizacji odległości obiektów budowlanych od sieci infrastruktury technicznej w przepisach odrębnych, ustalenie § 6 ust. 1 Uchwały należy uznać za niejednoznaczne i stwarzające wątpliwości interpretacyjne dla adresatów Planu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Sulmierzyc (dalej jako „Burmistrz”) wniósł o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu wskazał, że opracowanie Planu miejscowego miało na celu umożliwienie realizacji rozwoju terenów inwestycyjnych w obrębie Miasta Sulmierzyce (zwanego dalej „Miastem”). Obowiązujący dotychczas plan miejscowy (Uchwała nr XXXII/201/2014 Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Sulmierzyce w zakresie lokalizacji zespołu elektrowni wiatrowych) wskazywał przeznaczenie E – teren infrastruktury technicznej. Jednocześnie w § 9 wskazywał on zasady i możliwości lokalizowania infrastruktury technicznej, co zostało uwzględnione również w Uchwale. Zdaniem Burmistrza, mając na uwadze zakres, powierzchnię obszaru objętego opracowanym dokumentem i jego problematykę nie było potrzeby na etapie sporządzania planu miejscowego do wskazywania dokładnych wytycznych co do lokalizowania sieci uzbrojenia technicznego. Zagospodarowanie bowiem na tym terenie jest jednolite i adresowane do szczegółowego przeznaczenia, jakim jest zabudowa produkcyjna, składów, magazynów i zabudowy usługowej. Zapisy odnoszące się do realizacji sieci uzbrojenia technicznego winny być bardziej precyzyjne przy zabudowie bardziej wrażliwej, jaką są tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, czy lokalizowanej w bardziej złożonej strukturze przestrzennej. Niemniej jednak w celu umożliwienia lokalizowania sieci uzbrojenia technicznego zasadne było wskazanie istniejących niebezpieczeństw, jakie wiążą się z możliwymi ograniczeniami w zabudowie. Plan miejscowy jako dokument długookresowy winien zabezpieczać nie tylko inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, ale zlokalizowanej i lokalizowanej zabudowy o funkcji podstawowej. Burmistrz zaznaczył, że w procedurze opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej w skrócie „m.p.z.p.”),

organ nadzoru nie wskazał wątpliwości co do zapisów Uchwały. W konkluzji Burmistrz stwierdził, że ustalenia zawarte w § 6 ust. 1 Uchwały nie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., a także przepisów § 4 pkt 1 rozporządzenia MI.

W piśmie procesowym z 08 listopada 2021 r. Burmistrz zgłosił wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, czemu Skarżący w przepisany terminie się nie sprzeciwił.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Na wstępie należy zaznaczyć, że niniejsza sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”).

Przystępując do rozpoznania sprawy w tym trybie, Sąd miał na uwadze, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (odpowiednio: zarządzenia) organu gminy, lecz może zaskarżyć wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g.

W kontrolowanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego mógł ją później zaskarżyć do sądu administracyjnego. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie był ograniczony żadnym terminem do wniesienia skargi.

Stosownie do art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd administracyjny stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub

w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest Uchwała Nr VIII/55/2019 Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 30 września 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Sulmierzyce w rejonie ulicy Odolanowskiej w Sulmierzycach. – w zaskarżonej części, obejmującej § 6 ust. 1 Planu. Jest faktem notoryjnym, że Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 14 października 2019 r. (poz. 8628), zgodnie z jej § 12 weszła w życie po 14 dniach od opublikowania, nie była dotąd nowelizowana i nadal obowiązuje.

Nie ulega też wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ówcześnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945; w skrócie „u.p.z.p.”). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego dochowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego („m.p.z.p.”) z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 11.09.2008 r.,

II OSK 215/08; z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 25.02.2020 r. – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie „CBOSA”).

Ponadto, ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu „zasad sporządzania planu miejscowego” mieszczą się – oprócz wspomnianych, szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych (określonych przede wszystkim w u.p.z.p.) – również ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 07.03.2019 r., IV SA/Po 1189/18, CBOSA).

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

Bardziej szczegółową regulację aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawiera ustawa o samorządzie gminnym.

Jak wynika z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 tej ustawy, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie ww. przepisów przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w rezultacie oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej (stanowiącymi wszak załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego („TK”) mianem „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej*

legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 241; A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 140).

Konsekwentnie należy przyjąć, że naruszenie przez organ planistyczny owych „rudymenatarnych kanonów techniki prawodawczej” będzie równoznaczne z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, uzasadniającym stwierdzenie jego nieważności (por. wyrok NSA z 18.11.2020 r., II OSK 3746/18, CBOSA).

Niewątpliwie jednym ze wspomnianych „rudymenatarnych kanonów” jest wysłowniony *expressis verbis* w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w ich § 6) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, uwaga do § 6, ss. 38–39). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Załasiński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, ss. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

Z treści zarzutów i wniosków skargi oraz jej uzasadnienia jednoznacznie wynika, że – jak to już wyżej wspomniano – przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część Uchwały, a mianowicie jej § 6 ust. 1, w brzmieniu: *„W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu ustala się pasy eksploatacyjne dla projektowanych sieci infrastruktury technicznej, granicznie nie wyznaczone na rysunku planu, o szerokościach uzależnionych od średnicy oraz typu sieci, zgodnie z przepisami odrębnymi, w granicach których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów budowlanych.”*

W konsekwencji tylko w tej części Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Zdaniem Wojewody cytowane ustalenie § 6 ust. 1 Uchwały narusza zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. – w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo *„przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”* – gdyż uniemożliwia jednoznaczne określenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu.

Podzielając zastrzeżenia Skarżącego, Sąd zauważa, że zaskarżone ustalenie koliduje z innymi jeszcze przepisami statuującymi zasady sporządzania m.p.z.p.

Oto bowiem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie *„szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy”*, natomiast stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. – określenie *„zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”*.

Szczegółowe wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego regulowało – w czasie procedowania Uchwały – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), które zostało uchylone z dniem 24 grudnia 2021 r. W myśl następujących przepisów tego rozporządzenia:

- § 4 pkt 1 – ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;
- § 4 pkt 9 – ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkańców lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Realizację wymogów wynikających z wyżej przywołanych regulacji – a przede wszystkim z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (*„W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu...”*) – miał zapewnić zaskarżony § 6 ust. 1 Uchwały. Zarazem jest poza sporem, że – jak trafnie podniesiono w skardze – przebieg wzmiankowanych w tym postanowieniu planistycznym „projektowanych sieci infrastruktury technicznej”, a w konsekwencji także, dodajmy, przebieg i granice ustalonych dla nich „pasów eksploatacyjnych”, nie zostały wyznaczone na rysunku Planu.

W judykaturze podkreśla się, że brak wyznaczenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej i brak wyznaczenia pasów technologicznych w planie miejscowym stanowi uchybienie będące przejawem pozostawienia dowolności w zagospodarowaniu przez inwestora terenu objętego planem, który będzie związany jedynie wymogami przepisów odrębnych. Samo tylko określenie w planie dopuszczalności realizacji sieci infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi, bez jednoznacznego określenia ich lokalizacji na rysunku planu, bez wyznaczenia pasów technologicznych, ich szerokości oraz sposobu ich pomiaru, jest daleko niewystarczające. Oczekiwanie, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenu pojawią się przy projektowaniu przebiegu danej sieci infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dowodzi tego, że rada gminy zrzeka się swych kompetencji ustawowych w zakresie określania zasad zagospodarowania terenu na swoim terenie (por. wyrok NSA z 03.01.2017 r., II OSK 1150/16; por. też wyroki NSA: z 03.01.2017 r., II OSK 1152/16; z 14.11.2017 r., II OSK 2119/17 – dostępne w CBOSA).

Nawet gdyby jednak przyjąć, że – jak twierdzi się w odpowiedzi na skargę – biorąc pod uwagę zakres, powierzchnię obszaru objętego Planem i jego problematykę, *„nie było potrzeby na etapie sporządzania planu miejscowego do wskazywania dokładnych wytycznych co do lokalizowania sieci uzbrojenia technicznego”*, to i tak

zaskarżone postanowienie nie mogłoby się ostać w obrocie prawnym. A to z uwagi na jego zbyt daleko posuniętą niejednoznaczność i potencjalną restrykcyjność.

Wbrew sugestiom odpowiedzi na skargę, analizowany § 6 ust. 1 Uchwały nie zawiera wyłącznie informacji („wskazania”) dotyczącej *„istniejących niebezpieczeństw jakie wiążą się z możliwymi ograniczeniami w zabudowie”*. Mając na względzie niedopuszczalność zawierania w akcie prawa miejscowego postanowień o charakterze nienormatywnym (zob. § 11 w zw. z § 143 ZTP; por. też np. wyrok NSA z 25.02.2021 r., IV SA/Po 1268/20, CBOSA) – tu: postanowień informacyjnych (cyt.: *„wskazujących istniejące niebezpieczeństwa”*) – należy stwierdzić, że zaskarżone ustalenie może, a wręcz powinno być interpretowane jako wprowadzające bezwzględny zakaz lokalizacji obiektów budowlanych w granicach pasów eksploatacyjnych. Jeśli zaś ponadto zważy się, że:

- przepisy odrębne (ustawy / rozporządzenia), do których odsyła § 6 ust. 1 Uchwały, raczej nie posługują się pojęciem „pasów eksploatacyjnych” dla sieci infrastruktury technicznej, lecz w odnośnym kontekście używają przede wszystkim takich terminów, jak „pasy technologiczne”, tudzież „strefy ochronne”;
- ani część tekstowa ani rysunkowa Planu nie pozwalają żadną miarą ustalić granic „pasów eksploatacyjnych”, o których mowa w § 6 ust. 1 Uchwały;
- jak słusznie zauważono w skardze, nie dla wszystkich rodzajów sieci infrastrukturalnych przepisy odrębne wprowadzają ograniczenia zagospodarowania wokół tych sieci (w określonych pasach lub strefach), a już zwłaszcza, dodajmy, zakazy lokalizacji zabudowy,

to zaskarżone ustalenie Planu jawi się nie tylko jako niejednoznaczne i stwarzające wątpliwości interpretacyjne – co zasadnie wytknięto w skardze – ale także jako mogące prowadzić do nadmiernego (nieproporcjonalnego) ograniczenia prawa własności, w postaci bezwzględnego zakazu zabudowy bliżej nieokreślonych pasów terenu wokół projektowanych sieci infrastruktury technicznej o niewyznaczonym przebiegu.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że uchwalając przepis § 6 ust. 1 Planu miejscowego Rada Miejska nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego oraz naruszyła zasady sporządzania m.p.z.p. w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu.

Należy w tym miejscu jeszcze zaznaczyć, że sygnalizowana w odpowiedzi na skargę okoliczność, że organ nadzoru wcześniej (tj. jak można rozumieć: w toku postępowania nadzorczego) nie podnosił wątpliwości co do „zapisów” Uchwały, nie

stanowiła przeszkody w późniejszym wniesieniu przez Wojewodę skargi w trybie art. 93 u.s.g., ani w merytorycznym jej rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy przez Sąd. Nadzór sprawowany przez wojewodę oraz kontrola sądownoadministracyjna są to bowiem dwa odrębne tryby weryfikacji prawidłowości uchwał samorządowych, z których pierwszy nie wyklucza ani nie zastępuje drugiego. W szczególności okoliczność poddania zaskarżonej uchwały kontroli organu nadzoru nie stwarza stanu *res iudicata* w stosunku do tych uregulowań uchwały, co do których wojewoda nie stwierdził prawomocnie nieważności (zob. wyrok WSA z 30.04.2009 r., II SA/Sz 994/08, CBOSA). Tym bardziej niewydanie w ogóle rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do danego aktu nie tworzy domniemania prawidłowości tego aktu i nie jest równoznaczne z wiążącym ustaleniem, że akt ten jest zgodny z prawem (por. P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 92).

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 *in fine* u.s.g., stwierdził nieważność § 6 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

W tym miejscu Sąd wyjaśnia, że wprowadzie literalnie zaskarżony został „§ 6 ust. 1” Uchwały, to ponieważ jednak § 6, poza jednym (jedynym) zdaniem oznaczonym jako ust. 1, nie zawiera dalszych jednostek redakcyjnych (choćby ust. 2), to zasadne było stwierdzenie nieważności „całego” § 6, żeby wyeliminować tę niekonsekwencję uchwałodawcy lokalnego (uchybiającą w szczególności regule z § 55 ust. 3 ZTP, w świetle której podziału artykułu na ustępy można dokonać dopiero wówczas, gdy artykuł zawiera więcej niż jedno zdanie).

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone według stawek minimalnych, zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy